

Råfiskloven - fra kriseløsning til omstridt monopol

Av Bjørn Hersoug, Pål Christensen og Bjørn-Petter Finstad, NFH, Universitetet i Tromsø

På tross av at råfiskloven ofte betegnes som fiskernes ”grunnlov” og har vært tilnærmet uendret siden starten i 1938, har det vært relativt lite forskning både på loven og dens konsekvenser og på salgslagene som er dannet med medhold i loven. Mange, både i og utenfor fiskerinæringen, mener imidlertid mye og sterkt om loven, og den har vært under tilnærmet kontinuerlig debatt siden starten. Standardframstillingene¹ har grundig behandlet selve organisasjonsprosessen og etableringen av de ulike salgslagene, mens lovens iverksettelse og innvirkning på både industri og flåtesiden er langt mer stemoderlig behandlet. Smith² har undersøkt de juridiske sidene av lovens omfang, mens økonomene stort sett har begrenset seg til å behandle spesielle sider av hvordan loven har vært praktisert, slik som bruken av auksjon og langtidskontrakter³ samt undersøkelser av prisene i norsk fiskerinæring sammenliknet med andre land.⁴ For de siste 20 årene finnes det knapt noen forskningslitteratur overhodet, mens det derimot har vært atskillige offentlige utredninger – noe som også gjenspeiles i denne korte oversikten.

Sentralt i forståelsen av råfiskloven er at den gir grunnlag for *to monopoler*, som begge er understøttet av offentlig lovgiving, nemlig et omsetningsmonopol og en rett til ensidig å fastlegge minstepriser. Loven er på mange måter unik, ved at den påbyr omsetning gjennom godkjente salgslag. Som kjent har man innen EU tilsvarende produsentorganisasjoner (PO-er), men disse har ikke enerett og medlemskapet er frivillig. Salgslagene som er organisert i medhold av loven er også unike ved at de representerer en organisasjonsmessig blanding – en hybrid. De skal være både *forening*, *forretning* og *forvaltning* – noe som krever utstrakt balansegang og evne til å inngå kompromisser. Mens råfiskloven ble til som en følge av krise i fiskerinæringen, ga loven viktige føringer for hvordan fiskerinæringen ble organisert de neste 50 årene. Loven og salgslagene representerte det *korporative* Norge, med tett samarbeid mellom staten og organiserte interesser innen industrien så vel som primærnæringene.⁵ Fra rundt 1990 har denne modellen blitt utsatt for vedvarende kritikk, noe som gjenspeiles i de mange organisasjonsmessige endringer som har vært foretatt underveis. Både samfunnet og fiskerinæringen har endret seg dramatisk på de 73 årene som har gått siden loven ble introdusert. Likevel er det slående at grunntrekkene i loven har ligget fast, på tross av stadige angrep og forsøk på revisjon. Oppgaven her er å forklare dette paradokset: Hvordan har en tilsynelatende ”umoderne” lov som råfiskloven overlevd 73 (60) år med bare mindre endringer? I den videre framstillingen har vi delt perioden i tre tidsavsnitt, hvor vi først behandler bakgrunnen for og opptakten til loven. Deretter følger en

¹ Hallenstvedt 1982, Christensen og Hallenstvedt 1990 og Christensen og Hallenstvedt 2005.

² Smith 1979.

³ Lorentsen 2005a.

⁴ Hannesson 1990.

⁵ Holm 1991.

gjennomgang av loven (og lagene) i perioden 1945-1990, etterfulgt av perioden 1990-2010. Avslutningsvis oppsummerer vi lovens betydning og status per i dag, igjen med vekt på balansen mellom *forening*, *forretning* og *forvaltning*.

Råfiskloven som svar på mellomkrigstidas fiskerikrise⁶

Ved inngangen til 1920-tallet hadde norsk fiskerinæring gjennomlevd en periode på et par tiår med framgang og store endringer, en grunnleggende teknisk omveltning med motorisering av fiskeflåten, sterk etterspørsel og høykonjunktur, særlig under første verdenskrig, framveksten av en offentlig administrasjon av næringen med etableringen av Fiskeridirektoratet og en begynnende tendens til organisering av utøverne.

Nedturen fra 1920 ble dramatisk. De ekstraordinære forholdene startet under krigen da den tradisjonelle omsetningen og eksporten av norsk fisk ble kullkastet. Norge ble som nøytral stat utsatt for et sterkt press fra de krigførende hovedmotstanderne Tyskland og England. Britene ønsket i sterkest mulig grad å hindre norsk fiskeeksport til Tyskland og brukte forsyninger av livsviktige varer til Norge som pressmiddel. Resultatet ble sterk prisstigning på fisken, enorme britiske oppkjøp, mot slutten av krigen etterfulgt av norske oppkjøp gjennom Statens Fiskecentral. Krigen bidro også til voldsom inflasjon og svingninger i valutakursene.

Overgangen til en fredsøkonomi ble ikke mindre problematisk. Det viste seg vanskelig å få gjenetablert de tradisjonelle handelsmønstrene. Statens Fiskecentral satt med store usolgte lager med fisk som etter hvert fikk dårlig kvalitet, og dette trykket markedene. Mange av avtakerlandene hadde satset på oppbygging av en egen fiskeflåte for å sikre forsyningene av fisk til befolkningen, og dette svekket etterspørselen etter norsk fisk. Forsøkene fra norsk side på å vende tilbake til gullstandarden og de stabile valutaforholdene før 1914 førte til en sterk deflasjon som var svært ugunstig for folk som satt med lån. Dette gjaldt i sterk grad fiskerne ettersom størstedelen av investeringene i motorer og nye fartøyer fram til 1920 var lånefinansiert. Norsk alkoholpolitikk med forbud mot salg av brennevin og hetvin førte til handelspolitiske mottiltak fra vinlandene, land som tradisjonelt kjøpte store kvanta norsk fisk. I nord falt pomorhandelen, salg av fisk til russiske oppkjøpere, etter hvert helt bort som følge av revolusjonen og de påfølgende innbyrdeskrigene i Sovjetunionen. Alle disse faktorene ga seg utslag i en sterkt nedadgående prisspiral. Hele næringen ble rammet, fiskere, tilvirkere og eksportører.

Den økonomiske krisa var utvilsomt en viktig bakgrunnsfaktor da fiskerne endelig etter en periode på ca. ti år med organisasjonsarbeid på regionalt nivå, klarte å etablere en landsomfattende fiskerorganisasjon, Fiskernes Faglige Landslag i 1926, eller Norges Fiskarlag, som ble navnet i 1930. Fiskarlaget var helt fra starten av naturlig nok opptatt av å bedre omsetningsforholdene og sikre fiskerne bedre priser.

⁶ Dersom ikke annet er sagt, bygger framstillingen på Christensen og Hallenstvedt 1990, Christensen og Hallenstvedt 2005 samt Nordstrand 2000.

Men den viktigste enkelthendelsen i oppmarsjen fram mot stortingsvedtaket om råfiskloven fant sted ved etableringen av salgsorganisasjonen Storsildlaget i Ålesund 9. desember 1927. Storsild var betegnelsen på den kjønnsmodne silda som søkte inn mot Nordvestlandet på begynnelsen av året. Den var på gytevandring sørover langs kysten. Under gytingen ble silda kalt vårsild. Storsilda var av best kvalitet og betinget derfor normalt høyere priser, mens utgytt vårsild hadde lavere fettinnhold og ga dårligere pris. Storsildfisket og vårsildfisket hadde tidligere vært atskilte fiskerier i tid og rom, men akkurat på slutten av 1920-tallet holdt dette på å endre seg. Silda forandret innsigsmønster, de to fiskeriene holdt på å smelte sammen til ett *vintersild*fiske, som ble den nye språklige betegnelsen.

Storsildlaget ble stiftet som et forsøk på sikre fiskerne mot den nedadgående prisspiralen. Ved begynnelsen av sesongen kunne prisene ligge på et brukbart nivå. Men straks fisket tok seg opp, satte prisfallet inn. De falt da gjerne helt ned til det den dårligste betaleren – sildoljeindustrien - ga for råstoffet. Så lenge fangstene var små, var det mulig å selge til brukbar pris til fersk anvendelse, til oppkjøpere som eksporterte varen til røyking og marinering på utenlandske markeder og til den tradisjonelle anvendelsen, saltet sild i tønner. Kjøperne og eksportørene så ikke ut til å være i stand til å samarbeide for å opprettholde prisene på fersksild og saltet sild, hele omsetningen fikk et nervøst preg, en slags omvendt auksjon, der alle kjempet om å få solgt silda, nærmest uansett pris. Det handlet om å unngå å bli sittende igjen med svarteper, det vil si et større kvantum sild kjøpt til høyere priser enn de andre aktørene hadde gitt og dermed et uunngåelig tap på en lett bederelig vare. Men med en slik form for prisdannelse ble fiskerne de største taperne, oppkjøperne levde av forskjellen mellom innkjøpspris og salgspris, selve prisnivået betydde ikke like mye for dem. Tanken bak salgsorganisasjonen var at den skulle fungere som en form for kartell ved å porsjonere ut sild til de best betalte anvendelsene og la overskuddssilda gå til sildoljeindustrien. Produsentene av mel og olje hadde et umettelig behov for råstoff. De kunne derfor fungere som en buffer i prisdannelsen ved å ta unna overskuddssilda slik at de best betalte anvendelsene ikke ble tilført mer enn de kunne selge unna til brukbare priser. Prisutjevning mellom fiskerne var også et grunnleggende element i planene. Salgsorganisasjonen skulle bidra til å heve den samlede prisen for silda. Men alle fiskerne skulle få fordelene av dette, uavhengig av om akkurat deres fangst gikk til de best betalte anvendelsene eller til mel og olje.

Storsildlaget fikk stor oppslutning fra fiskerne fra starten av, men salgsorganisasjonen var avhengig av samhold også når det buttet imot. Utbrytere var farlig, dersom enkeltfiskere gikk utenom laget for å sikre seg direkte salg til en godt betalt anvendelse, ville hele systemet raskt stå i fare for å rakne. Dette kan vi kalle *gratispassasjerproblemet*: Alle vil gjerne høste fordelene av en form for organisert aksjon, men kostnadene vil enkelte gjerne prøve å unnsnippe. Kostnaden her var først og fremst at den enkelte fisker måtte oppgi sin frihet til å selge på egen hånd, utenfor salgsorganisasjonens kontroll, samt at han ved å selge utenom slapp å betale omsetningsavgift til laget. Mens arbeidere på en industribedrift kunne anvende ulike former for gruppepress, eller utstøtingsmekanismer overfor folk som ikke ville organisere seg, var slikt mye vanskeligere å få til blant fiskere. Flyktigheten ved selve yrket og yrkesutøvelsen tilsa at man stort sett bare hadde overtalelse og moralske appeller om samhold å lite på. Her står vi overfor viktige

momenter som peker framover mot at staten seinere så seg nødt til gi fiskernes salgsorganisasjoner et *lovmessig vern* for at de skal kunne opprettholde virksomheten.

Men først, hvorfor så det første større salgslaget dagens lys nettopp på Møre? Den viktigste grunnen var nok at dette var området på kysten som hadde vært lengst framme i motoriseringsprosessen og når det gjaldt bygging av nye og kostbare fartøyer. Den mest kapitalintensive flåten befant seg på Sunnmøre, men dermed også den mest markedsavhengige. Med så mye kapital bundet i båt og bruk, var det grunnleggende nødvendig for mørefiskerne å hindre ytterligere prisfall. Kravet fra långiverne var ubønhørlig, terminene i banken måtte betales ellers sto fartøyet og kanskje også pantsatt gård og grunn i fare for å havne på tvangsauksjon. I tillegg må trolig etableringen av Storsildlaget sees som et organisasjonsmessig forsøk på å demme opp for problemene naturen var i ferd med å skape for fiskerne på Nordvestlandet akkurat på denne tida. Den nevnte endringen i innsigsmønsteret for silda var i ferd med å frata storsildfiskerne en markedsmessig fordel de hadde hatt tidligere, den gang de var alene om å kunne selge sild av høy kvalitet til eksportørene av fersk og iset sild og til salting.

Nettopp dette rammet Storsildlaget allerede den første sesongen vinteren 1928. Fisket slo tidlig til også sør for Stad. Her var omsetningen uregulert, og laget fikk problemer med å holde prisene oppe. Men sildefiskerne i sør lot seg samtidig inspirere av suksessen i nord, de fulgte etter på den samme kursen som pionerene på møtet i Ålesund hadde trukket opp. I desember 1928 var det klart for det konstituerende møtet i en ny salgsorganisasjon – Stor- og vårsildlaget – som altså skulle dekke sildefisket sør for Stad. Organisasjonsfolkene i sør sto overfor en atskillig større og mer komplisert oppgave enn kollegene i nord. Mens storsildfisket fant sted over et forholdsvis avgrenset distrikt og hovedsakelig med drivgarn, foregikk vårsildfisket over et større område, med mange flere utøvere og med flere typer redskaper – settegarn, landnot og snurpenot. Under dette nye lagets første sesong vinteren 1929 oppsto det store problemer, særlig knyttet til forskjellen mellom redskapsklassene. De ga fangster av ulik kvalitet, og dette kompliserte arbeidet med å komme fram til en rettferdig ordning for prisfastsettingen, et betalingssystem som kunne godtas av alle grupper.

Salgslaget i sør knaket altså i sammenføyningene allerede den første sesongen. Fiskerne og organisasjonsfolkene innså at de trengte myndighetenes støtte for å opprettholde salgsordningen. De lyktes i å få gjennomslag på høyeste politiske hold, fra venstre regjeringen til Johan Ludwig Mowinckel og handelsminister Lars Oftedal. Dette skjedde i form av en provisorisk anordning vedtatt i ekstraordinært statsråd 27. desember 1929. All seinere lovgivning knyttet til organisert førstehåndsomsetning i fiskerinæringen er bygd opp rundt formuleringer på linje med dem vi finner i denne anordningen. De to første paragrafene lød slik:

”1. Det er forbudt å utføre fersk storsild eller fersk vårsild medmindre silden er kjøpt til dette formål gjennom en fiskerorganisasjon hvis vedtekter er godkjent av Handelsdepartementet. Til kontroll hermed skal der ved utførselen forelegges tollvesenet

Appendiks 1 – Historisk beskrivelse

den nødvendige bevidnelse fra vedkommende fiskerorganisasjon. 2. Denne anordning trer i kraft straks.”⁷

Ved Stortingets behandling våren 1930 ble anordningen erstattet av en lov. Den såkalte sildeloven ble gjort midlertidig og gitt fullmaktsform – det skulle være opp til Kongen i statsråd å bestemme om reguleringen skulle iverksettes eller ikke. De folkevalgte beskjeftiget seg med førstehåndsomsetningen innenfor sildefiskeriene en rekke ganger utover på 1930-tallet. Sildeloven ble fram til råfiskloven kom i 1938 som regel bare fornyet for ett år om gangen. Konfliktene mellom redskapsklassene fortsatte. Det var likeledes til tider et svært dårlig forhold mellom Storsildlaget og Stor- og vårsildlaget fram til de endelig gikk sammen til Noregs Sildesalslag i 1936.

Fiskerne var gjennom sine fylkeslag og på nasjonalt nivå opptatt av å få i stand salgslagsorganisering også innenfor torskesektoren. Men dette viste seg å være en langt vanskeligere oppgave enn for sildas vedkommende. Torskefiskeriene hadde sitt tyngdepunkt i nord. Her hadde organisasjonsarbeidet blant fiskerne tatt lenger tid, fylkeslagene var etablert seinere enn i sør. Fisket etter torsk, hyse, sei og andre bunnfiskarter foregikk langs hele kysten, både i store sesongfiskerier, men også gjennom det meste av året. Deltakelsen var samlet sett større og kjøperne flere. Organiseringen av salgslag som skulle dekke alt dette kunne se uoverkommelig ut. Det lot seg da heller ikke gjøre å få etablert noe slikt salgslag før råfiskloven var på plass. Loven kom først. Deretter kom salgslagene innenfor torskesektoren, avgrenset geografisk for forskjellige områder langs kysten.

Oppmarsjen fram mot stortingsvedtaket om råfiskloven var en komplisert prosess der mange elementer virket sammen. For å forenkle bildet kan vi snakke om tre ulike veier. Den første vil vi kalle *utredningsveien*. Stortinget vedtok i 1934 enstemmig å nedsette en komité for å se på lønnsomhetsproblemene i norsk fiskerinæring. De folkevalgte oppnevnte fem av de ni medlemmene, regjeringen de øvrige fire. Arbeidet i komiteen strakk seg over flere år og den la fram hele åtte innstillinger; den oppsummerende hovedinnstillingen kom i februar 1937. Komiteen klarte ikke å samle seg om noe felles syn når det gjaldt fiskeomsetningen, flertallet sto for en gjennomført organisasjonslinje, mindretallet, medlemmene som representerte tilvirker- og eksportørinteressene var skeptiske til salgslagsorganisering og særlig til lovbeskyttede salgslag.

Den andre veien fram mot loven vil vi kalle *rettferdighetsveien*. Myndighetene hadde prøvd å løse lønnsomhetsproblemene innenfor torskesektoren ved lovgivning alt på begynnelsen av 1930-tallet, men ikke på fiskerhånd. I stedet ble en løsning på eksportørhold forsøkt. De Norske Klippfiskeeksportørers Landsforening ble stiftet i 1931, og året etter vedtok Stortinget klippfiskloven. Den ga i realiteten eksportørene monopolstatus. Skulle et firma drive klippfiskeeksport, var medlemskap i landsforeningen en betingelse. Og det dreide seg ikke om noen åpen forening: Strengt krav måtte oppfylles når det gjaldt selskapsform, egenkapital og lederens tidligere erfaring med klippfiskeeksport. Eksporten skulle forbeholdes seriøse firma, outsiders og eksportagenter

⁷ Gjengitt etter Naastad 1982:91.

Appendiks 1 – Historisk beskrivelse

skulle stenges ute. Men ordningen hindret også tilvirkere og fiskere som ønsket å eksportere egen fangst på samvirkebasis. Klippfiskloven bidro til å styrke klippfiskeeksportørenes makt i forhold til fiskerne og tilvirkerne. Mange eksportører integrerte sin virksomhet vertikalt gjennom å starte egen tilvirkning og til dels også eget fiske gjennom anskaffelse av saltfisktrålere. Råfiskloven kan sees som Stortingets måte å løse denne mangelen på rettferdighet, som en form for balansering av den maktstilling eksportørene hadde blitt tildelt i kraft av klippfisklovens bestemmelser.

Den tredje veien fram mot råfiskloven vil vi kalle *aksjonsveien*. Fiskerne i Vardø arbeidet for å få regulert omsetning og prisavtaler for torsk til ferskfiskeksport. Det ble inngått en lokal minsteprisavtale med kjøperne, men ettersom tilreisende kjøpere og fiskere ikke var bundet og Nordland og Troms sto utenfor avtalen, truet det hele med å bryte sammen. Fiskerne krevde lovbeskyttelse for avtalen. Da de ikke fikk gjennomslag for dette, iverksatte de fiskerstreiken i Finnmark i september 1937. Resultatet ble at Handelsdepartementet satte ned et hurtigarbeidende utvalg. Utvalget anbefalte at minsteprisavtalene for ferskfisk skulle få den ønskede lovbeskyttelsen som en midlertidig straksløsning. På lengre sikt måtte målet være en alternativ organisering basert på etablering av egne salgsorganisasjoner av fiskere. Streiken ble avblåst, og en midlertidig ordning kom på plass et par måneder seinere i november 1937.

Siste etappe fram mot råfiskloven var et skritt til på *utredningsveien*. Handelsdepartementet fulgte opp en henstilling fra landsmøtet i Norges Fiskarlag sommeren 1937 og utnevnte i oktober samme år Råfiskkomiteen for å utrede organisert omsetning. Komiteen ble ledet av direktør Gustav Puntervold ved Statens Kjøleanlegg i Ålesund. Puntervold hadde vært en av de drivende kreftene bak Storsildlaget og satt inne med solid erfaring herfra. I januar 1938 var komiteens innstilling klar, den gikk inn for at det måtte skapes et salgslag av fiskere med fullt herredømme over omsetningen av råfisk og rett til å fastsette priser. Det forelå en detaljert og gjennomarbeidet plan, med forslag til lovtekst samt vedtekter og forretningsregler for en ny salgsorganisasjon, som komiteen for øvrig kalte Norges Råfisklag.

Arbeiderpartiets handelsminister Alfred Madsen la fram Odelstingsproposisjon nr. 59 (1938) ”Midlertidig lov om omsetning av råfisk” i april samme år. Proposisjonen bygde på komitéinnstillingen. Stortinget vedtok råfiskloven i juni, mot stemmene fra Høyre og Samfunnspartiet (Dybwad Brochmanns parti). Høyres talere gikk ikke til frontalangrep på loven, men hevdet at den var for sterkt preget av fullmaktslovgivning der regjering og departement fikk overlatt for mye ansvar for den videre utvikling. I stedet for en felles lov, ville Høyre ha separate lover om organisert omsetning for hvert enkelt fiskeri. Flertallet i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomité, som altså støttet loven, ga i fraksjonsmerknaedene klare signaler til departementet med hensyn til praktiseringen av lovbeskyttelsen. Det måtte utvises varsomhet slik at ikke grupper av fiskere eller bestemte distrikter ble skadelidende. Her spøkte nok alle problemene fra sildelagene i bakgrunnen. Og fiskerne måtte få si sin mening gjennom avstemning. Før noen lovbeskyttelse kunne settes i kraft måtte det foreligge et sikkert flertall for organisert salg. Selve lovteksten så slik ut:

Appendiks 1 – Historisk beskrivelse

§ 1. Kongen kan bestemme at det skal være forbudt å tilvirke, omsette og/eller utføre fisk (sild innbefattet) eller produkter av fisk når fisken ikke er kjøpt gjennom en fiskerorganisasjon, hvis vedtekter er godkjent av vedkommende regjeringsdepartement. Bestemmelsen kan begrenses til å gjelde visse fiskesorter samt fisk fanget i visse områder. Bestemmelsen kan også begrenses til bestemte tidsrum eller til bestemte markeder.

§ 2. Treffes beslutninger i henhold til § 1, kan vedkommende regjeringsdepartement utferdige de bestemmelser som utkreves for å gjennomføre beslutningene og kontrollere at de blir overholdt.

§ 3. Overtredelser av denne lov, eller av bestemmelser som er gitt i medhold av loven – eller medvirkning til eller forsøk på sådanne overtredelser – straffes med bøter.

§ 4. Denne lov trer i kraft straks og gjelder inntil videre.

Nå var loven på plass. Men det gjensto svært mye arbeid før det kunne iverksettes organisert omsetning i torskesektoren. Norges Fiskarlag spilte en nøkkelrolle i forberedelsene. Et utvalg med lagets sekretær Klaus Sunnanå som formann ble oppnevnt. Et første og viktig spørsmål var hvordan avstemningen blant fiskerne skulle foregå. Hvem skulle ha stemmerett? Hvordan skulle avstemningen avvikles med hensyn til tid og sted? Hvordan skulle voteringstemaet formuleres, og hvilke prosedyrer skulle gjelde for kontroll og opptelling? Etter konsultasjoner mellom laget, Fiskeridirektoratet og øvrige fiskerimyndigheter fastsatte Handelsdepartementet avstemningsreglene. Iverksettelsen skulle lokale fiskarlag stå for, under ledelse av separate valgstyrever med offentlig representasjon fra lokale politimyndigheter. Det skulle stemmes over om omsetningen av råfisk under de store torskefiskerier skulle organiseres ved lov gjennom et fiskernes salgslag. Det hastet samtidig med å få etablert Norges Råfisklag. Fiskarlaget søkte departementet og fikk aksept for å innkalle til konstituerende representantskapsmøte før avstemningsresultatet forelå. Møtet, som foregikk i Bodø fra 9. til 12. november, stiftet laget, vedtok vedtekter og forretningsregler og valgte styre og salgsstyre.

I dagene 28. november til 3. desember foregikk opptellingen av stemmesedlene. Det var avgitt 21 155 stemmer, 18 959 var enig i organisert omsetning, 2596 var imot. Det var et overveldende flertall i de fire nordligste fylkene (over 90 % oppslutning) og solid flertall i Sør-Trøndelag (64 %) og Møre og Romsdal (70 %). Bare i det sørligste fylket der det foregikk avstemning, Sogn og Fjordane, stemte fiskerne imot organisert omsetning (70 % imot). Den viktigste grunnen til motstanden i sør var sannsynligvis at fiskerne her ikke hadde vært særlig engasjert i torskefisket de seinere årene. De fryktet kanskje at Råfisklaget ville bli et torskefiskernes salgslag og at deres spesielle interesser i omsetningen av andre fiskeslag ville stå svakt i en så stor organisasjon. I tillegg kan det ha spilt en rolle at fiskerne i sør var redd for prisutjevning – råstoffet var normalt bedre betalt i sør enn lenger nord.

Med avstemningsresultatet var ytterligere en sentral forutsetning på plass, men fremdeles manglet viktige brikker før den organiserte omsetningen i regi av Norges Råfisklag kunne iverksettes. Ved siden av å etablere et kontor og ansette folk måtte laget oppnå den formelle godkjenningen fra myndighetene. Tida var mer enn knapp dersom en skulle komme i gang til vinterfisket startet for alvor i sesongen 1939. I statsråd 6. januar fikk Norges Råfisklag for første gang lovbeskyttelse i henhold til råfiskloven. Med virkning

fra 1. februar 1939 var det forbudt å omsette all torsk på kyststrekningen fra Sogn og Fjordane til Finnmark, uansett anvendelse, dersom fisken ikke var kjøpt gjennom Råfisklaget. Men laget lyktes likevel ikke med å komme i gang så raskt med den største og viktigste del av omsetningen: Iverksettelsen av råfiskordningen for torsk til hending og salting måtte utsettes. Den avgjørende årsaken var at det viste seg umulig å komme fram til enighet med fiskekjøperne om priser og betingelser. Råfisklaget hadde formelt sett muligheten til å fastsette salgsordningen på egen hånd, men både innen laget og i Norges Fiskarlag var oppfatningen at oppbyggingen av det nyetablerte laget var kommet for kort. En sto ikke sterkt nok til å starte virksomheten med en full konflikt med fiskekjøperne.

Kjøperne hadde utvilsomt sine gode grunner til å stille seg på bakbeina. Også de var kommet i en utsatt posisjon som følge av gjennomføringen av klippfiskloven, der eksportørene var gitt lovbeskyttelse og hadde styrket sin makt i omsetningssystemet. Med innføringen av råfiskloven kom kjøperne og tilvirkerne i en dobbel skvis, med et organisert lovbeskyttet marked for kjøp av råstoff på den ene siden og med salg av tilvirkernes produksjon til organiserte og lovbeskyttede eksportører på den andre. Men den viktigste årsaken til at kjøpernes motstand var utvilsomt av økonomisk karakter, iverksettelsen av organisert omsetning gjennom Norges Råfisklag innebar at den såkalte *minsteprisordningen* ville opphøre. Dette var en statlig støtteordning som var etablert i 1936, for å heve prisen på torsk. Bakgrunnen var av utenrikspolitisk karakter; tørrfiskmarkedet i Italia falt bort som følge av Folkeforbundets sanksjoner mot landet etter Mussolinis angrep på Etiopia høsten 1935. Støtten ble betalt ut til tilvirker- og eksportleddet som erstatning for tap på torskehandelen under forutsetning av at det kunne dokumenteres at det var betalt fastsatte minstepriser på torsken. Ordningen bidro til å heve fiskeprisene, men det ble raskt svært dyr for staten. For fiskekjøperne var den utvilsomt lukrativ, i realiteten innebar systemet at de drev en statsgarantert forretning i ly av minsteprisordningen. Ved etableringen av råfiskloven og overgangen til organisert omsetning skulle ordningen avvikles og erstattes med utbetaling av statlig støtte i form av fisketrygd, utbetalt gjennom fiskernes salgsorganisasjoner.

I løpet av 1939 fant det sted sterke konfrontasjoner mellom fiskernes organisasjoner og talsmenn og representanter for kjøperinteressene, særlig i pressen, men også på Stortinget. Motstanderne var på offensiven og vant gradvis hegemoniet i den offentlige debatten. Det lyktes dem likevel ikke å nå målet om ytterligere utsetting av det organiserte omsetningssystemet. Organisert omsetning gjennom Norges Råfisklag ble iverksatt fullt ut fra og med vinterfisket i 1940.

Råfiskloven i korporatismens klassiske fase (1945-1990)

Den første tiårsperioden i råfisklovens historie var en aktiv fase for etablering av salgslag for førstehåndsomsetning. I 1948 var hovedtrekkene i organisasjonsmønsteret på plass, med 15 lovbeskyttede salgslag.⁸

⁸ Hallenstvedt og Dynna 1976: 324.

Tabell 1: Salgslag med lovbeskyttet rett til førstehåndsomsetning pr. 1948

Navn	Lovbeskyttelse fra	Lovbeskyttelsen gjaldt førstehåndsomsetning av (fiskeslag og geografisk virkeområde)
Norges Råfisklag	1938	Torsk, sei, hyse, lange, brosme, flyndre, kveite, blåkveite, steinbit, uer, ilandbrakt fra og med Finnmark fylke til og med Nordmøre
Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag S/L	1946	Torsk, sei, hyse, lange, brosme, kveite, flyndre, hå, skate, hummer og krabbe ilandbrakt fra og med Sunnmøre til og med Romsdal
Sogn og Fjordane Fiskesalslag S/L	1947	Fisk, sild og skalldyr, herunder trålfanget fisk og fisk fra fjerne farvann, ilandbrakt i Sogn og Fjordane fylke
Hordaland Fiskesalslag S/L	1947	Fisk, sild og skalldyr, herunder trålfanget fisk og fisk fra fjerne farvann, ilandbrakt i Hordaland fylke og Bergen by
Rogalands Fiskesalslag A/L	1947	Fisk, sild og skalldyr, herunder trålfanget fisk og fisk fra fjerne farvann, ilandbrakt i Rogaland fylke
Skagerakfisk A/L*)	1947	All fisk (herunder sild og skalldyr) ilandbrakt på kyststrekningen fra fylkesgrensen Rogaland-Vest-Agder til Tønsberg Tønne, herunder trålfanget fisk og fisk fra fjerne farvann
Fjordfisk S/L	1947	All fisk (herunder sild og skalldyr) ilandbrakt på kyststrekningen fra Tønsberg Tønne til Svenskegrensen, herunder trålfanget fisk og fisk fra fjerne farvann
Norges Levendefisklag S/L	1939	Levende torsk fisket fra Finnmark fylke til Møre og Romsdal, og levende sei fisket fra Finnmark til Romsdal
Norges Makrellag S/L	1939	Makrell ilandbrakt fra kyststrekningen Svenskegrensen til Stad
Norges Sildesalslag S/L	1936	Sild fisket på strekningen Rogaland til Sør-Trøndelag fylke
Feitsildfiskernes Salslag**)	1948	Feitsild, småsild og lodde på kyststrekningen Nord-Trøndelag til Finnmark
Islandsildfiskernes Forening	1947	Islandsild
Sild- og Brislingfiskernes Salgslag	1948	Feitsild, småsild og lodde på kyststrekningen Sør-Trøndelag til svenskegrensen (sjekk)
Håbrandfiskernes Salslag	1946	Håbrand
Småkvalfangernes Salslag	1948	Småkval

*) Bestod av 15 lokale salgslag på Sørlandet.

***) Tidligere navn Notfiskarsamskipnadens Sildesalslag.

Kilder: Fiskeridepartementet, st.meld. nr. 3 (1948) Råfisklovens gjennomføring, s. 4-19, og Hallenstvedt og Dynna 1976: 324 ff.

Dette organisasjonsmønsteret skulle vise seg å være svært stabilt de kommende tiårene. De viktigste endringene dreide seg om sammenslåing av salgslag. I 1966 gikk Islandsildfiskernes Forening og Sild- og Brislingfiskernes Salgslag inn i Norges Sildesalslag.⁹ Bakgrunnen var at vintersildfisket hadde gått sterkt tilbake. En annen vesentlig endring er at Norges Levendefisklag A/L gikk inn i Norges Råfisklag i 1973.¹⁰ Mot slutten av 1980-tallet ble imidlertid flere salgslag slått sammen.

Selv om organisasjonsmønsteret hadde funnet sin plass var det likevel behov for en revisjon av selve råfiskloven etter den andre verdenskrig. I paragraf 4 stod det at loven

⁹ Samme sted, s. 327.

¹⁰ Christensen og Hallenstvedt 2005: 162.

skulle gjelde ”inntil videre.” Men flere av diskusjonene på slutten av 1940-tallet viste at fiskerinæringen hadde behov for en permanent lov som var mer utfyllende enn den som var vedtatt i 1938. Noe av debatten hadde sin rot i at råfiskloven av 1938 var en *fullmaktslov*. Loven ga Fiskeridepartementet vide fullmakter til å fylle den med innhold, særlig når det gjaldt å bestemme hvilke salgslag som skulle få lovbeskyttelse, og på hvilke betingelser. Men loven åpnet også for at departementet kunne gripe inn og regulere førstehåndsomsetningen ut fra andre hensyn, som for eksempel markedsmessige forhold.

Ett moment som skapte strid i de første etterkrigsårene var hvilke arter som skulle omfattes av loven. Lovteksten av 1938 var nemlig ikke helt entydig på dette punkt. I første paragraf het det som nevnt at ”Kongen kan bestemme at det skal være forbudt å tilvirke, omsette og/eller utføre fisk (sild innbefattet) eller produkter av fisk når fisken ikke er kjøpt gjennom en fiskerorganisasjon hvis vedtekter er godkjent av vedkommende regjeringsdepartement.” Etter krigen ble det imidlertid reist spørsmål om loven også gjaldt omsetningen av skalldyr som hummer og reker.¹¹ Saken var av stor prinsipiell betydning, og avslørte at det også innenfor fiskeridirektoratet var delte oppfatninger om dette. Fiskeridirektoratet sådde tvil om loven i sin opprinnelige form faktisk ga adgang for å pålegge regulert omsetning av skalldyr.¹² Fiskeridepartementet mente på sin side at det ikke var noen tvil om at også skalldyromsetningen ble omfattet av den opprinnelige lovteksten. Saken var oppe til debatt i Stortinget i flere omganger. Her argumenterte fiskeriminister Reidar Carlsen (A) for at råfiskloven hadde til hensikt å beskytte fiskernes økonomiske interesser, uavhengig av hvilke arter de faktisk fisket etter.¹³ Saken endte likevel med at paragraf 1 ble revidert i 1947 slik at skalldyr ble eksplisitt nevnt.

Proposisjonen om en ny råfisklov ble presentert av fiskeristatsråden i Odelstinget i slutten av april 1951. I forkant hadde lovutkastet vært sendt ut på en omfattende høringsrunde til de fleste organisasjoner og aktører i fiskerinæringen. Reaksjonene på utkastet kan deles i to.¹⁴ På den ene siden finner vi fiskernes organisasjoner, inkludert salgslagene og Norges Fiskarlag, som i all hovedsak ga sin tilslutning til Fiskeridepartementets forslag. På den andre siden stod tilvirkernes og eksportørens interesseorganisasjoner, som protesterte kraftig på framlegget om en ny permanent råfisklov.

Et av de viktigste spørsmålene som ble diskutert i forbindelse med 1951-revisjonen gjaldt de lovbeskyttede salgslagenes rett til å godkjenne kjøpere. Denne retten var ikke fastslått i loven av 1938, men ble likevel snart en etablert praksis. Departementet begrunnet ordningen med at salgsgeselskapene måtte ”sikre seg at de som kjøpte fiskernes produkter var i stand til å levere fullt oppgjør.”¹⁵ Fra tilvirkersiden ble det imidlertid uttrykt en frykt for at dette godkjenningsinstituttet kunne misbrukes av fiskernes

¹¹ St.forh. 1947, bd. 7a, Interpellasjon fra st.repr. Torkell Vinje (H), s. 966 ff.

¹² Ot.prp. nr. 91 (1947), s. 1.

¹³ St.forh. 1947, bd. 8, O.tid., s. 744 ff.

¹⁴ Ot.prp. nr. 63 (1951), s. 16.

¹⁵ Samme sted, s. 4.

organisasjoner og åpne for vilkårlige vedtak. I det nye forslaget til ny råfisklov var salgslagenes kjøpergodkjenning lovfestet. Forslaget inneholdt også en bestemmelse om at godkjenningsnekt eller tilbakekalling av godkjenning måtte være skriftlig begrunnet, og at kjøpere som var blitt nektet godkjenning eller fått denne inndratt hadde anledning til å anke avgjørelsen til departementet.

Et annet diskusjonstema gjaldt hvorvidt salgslagene skulle ha rett til å omsette fiskeprodukter utover den rene førstehåndsomsetningen. Etter at loven av 1938 var vedtatt, hadde flere fiskesalgslag etablert bedrifter som drev med produksjon og videresalg. Dette ble begrunnet med at fiskernes salgslag hadde behov for markedskontakt i forbindelse med prisfastsettelsen. Spørsmålet berørte selvsagt maktforholdet mellom fiskere og fisketilvirkere: Hvis fiskernes organisasjoner hadde kjøpergodkjenningsrett og rett til å fastsette minstepriser, og i tillegg anledning til å tilvirke og omsette fiskeprodukter, ville tilvirkersiden miste ytterligere innflytelse over omsetningen.

Odelstinget behandlet lovproposisjonen i begynnelsen av desember 1951¹⁶, og debatten varte en hel dag. På bakgrunn av debattens varighet og de sterke protestene som ble uttrykt fra fiskekjøpersiden og eksportørene under høringsrunden, kunne en ha forventet at vedtaket om den nye loven i Odelstinget var preget av sterk uenighet. Men dette var ikke tilfelle. Av de elleve paragrafene i proposisjonen ble paragrafene 1 og 4-10 enstemmig vedtatt. For de øvrige paragrafene hadde opposisjonen framsatt enkelte mindre endringsforslag, som ble avvist av flertallet. Konklusjonen må bli at fiskekjøpersidens interesser var dårlig representert blant de folkevalgte.

Hvordan skal de to lovene vurderes? Den mest slående forskjellen er at 1951-loven var mye mer omfattende i teksten enn den første råfiskloven. I 1938 hadde loven bestått av fire paragrafer som var relativt åpne i ordlyden. De elleve paragrafene i 1951-loven inneholdt på sin side relativt detaljerte bestemmelser om fiskesalgslagenes rettigheter og plikter. For en stor del gjaldt dette forhold som den gamle loven ikke hadde sagt noe om, men som var blitt etablert praksis siden loven var blitt vedtatt i 1938. Den første paragrafen fjernet enhver tvil om at loven gjaldt alle fiskeprodukter og biprodukter: ”Begrepet råfisk omfatter i denne lov fisk (herunder sild, brisling og skalldyr) samt deler og biprodukter av fisk.”

Paragraf 2, første ledd, var selve kjernen i loven: ”Kongen kan bestemme at det skal være forbudt å tilvirke, omsette eller utføre råfisk som nevnt i § 1 eller produkter derav – uansett hvor fisken er fanget – dersom råfisken ikke i første hånd er omsatt gjennom en eller med godkjenning av en salgsorganisasjon av fiskere, hvis vedtekter er godkjent av vedkommende departement.” Paragraf 3 omhandlet salgsorganisasjonenes vedtekter, og der heter det at lagene skal ha en forretningsmessig leder som skal godkjennes av departementet, at hvert lag skal ha en kontrollnemnd, og at departementet hadde adgang til å oppnevne en offentlig kontrollør for hvert lag som salgslagene skulle lønne.

¹⁶ St.forh. 1951, bd. 8, O.tid, s. 574-625.

Appendiks 1 – Historisk beskrivelse

Den nevnte retten for salgsorganisasjonene til å godkjenne fiskekjøpere var slått fast i paragraf 4. Paragraf 5 ga lagene anledning til å nedlegge midlertidig forbud mot fangst eller påby innskrenkninger i fisket ut fra hensynet til avtakssituasjonen. I paragraf 6 fikk fiskernes salgsorganisasjoner rett til å dirigere fangster til bestemte kjøpere og til bestemte anvendelser ”når dette anses nødvendig for å få fangstene omsatt på den mest fordelaktige måte for fiskerne, eller for en heldig gjennomføring av fisket, avtaket, produksjonen og videreomsetningen, derunder den innenlandske ferskfiskforsyning.” Også salgslagene rett til selv å opprette datterselskaper og produksjonsanlegg for tilvirkning, omsetning og eksport ble stadfestet i paragraf 7. Det siste momentet som skal nevnes er at Fiskeridepartementet ble pålagt å legge fram en melding om råfisklovens gjennomføring for Stortinget hvert år.

Hvordan foregikk prisfastsettelsen i årene etter 1945? Som tidligere vist fikk salgslagene adgang til å fastsette prisen til fisker ved gjennom den praksis råfiskloven av 1938 etablerte. Imidlertid opphørte denne retten i okupasjonsårene i torskesektoren. Bakgrunnen var den sterke prisoppgangen under krigen.¹⁷ De vanlige eksportmarkedene for norsk fisk forsvant, og de to hovedmarkedene i landet under okkupasjonen ble nå tyske kjøpere og norske forbrukere. Og fordi så stor andel av fangstene ble anvendt som fersk og frossen vare, økte førstehåndsprisene kraftig. Prisstigningen på første hånd ga imidlertid økte priser i detaljistleddet, noe som rammet det innenlandske forbruket. Derfor bestemte Prisdirektoratet våren 1941 at salgslagene rett til å bestemme priser skulle erstattes med et maksimalprissystem, der myndighetene hadde det avgjørende ordet. Slik ble de nyetablerte salgslagene fratatt sin prisbestemmende rolle, men hadde fremdeles forhandlingsrett. Denne praksisen fortsatte også etter 1945. Førstehåndsprisene, som nå skulle være maksimalpriser, ble bestemt i forhandlinger mellom fiskernes organisasjoner og myndighetene helt fram til 1958. Årsaken til dette var at myndighetene ønsket å sørge for stabilitet og forutsigbarhet i den urolige perioden som fulgte etter den andre verdenskrig. Representantene for eksportørene og tilvirkerne deltok ikke direkte i forhandlingene om hvilke priser som skulle gjelde, men avga bare uttalelser om hva eksportprisene kunne bære i form av minstepriser.

Et viktig element i denne ordningen for å bestemme prisene til fiskerne var tilskudd til førstehåndsprisene gjennom det såkalte Prisutjevningfondet for fisk. Det fungerte slik at eksportørene betalte inn midler til fondet når eksportprisene var høyere enn det som kunne regnes å gi eksportleddet en rimelig fortjeneste. Fram til 1953 vokste fondet, men på grunn av sviktende eksportpriser etter dette ble fondet tappet. I 1957 var fondet tomt. Dette utløste krav om statsstøtte for å opprettholde råfiskprisene, og fra og med 1958 ble det gitt støtte over statsbudsjettet til subsidiering av førstehåndsprisene.¹⁸

De samlede statlige subsidiene til fiskerne var på 30 millioner kroner i 1958, inkludert pristilskudd, redskapsstøtte og agntilskudd.¹⁹ I løpet av få år var støttebeløpet mer enn

¹⁷ Finstad 1993: 91 ff.

¹⁸ St.prp. nr. 66 (1969-70) Om gjennomføring av støtteavtalene 1964-69, s. 2.

¹⁹ Fiskeridepartementet, Innstilling om støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene, avg. 29. januar 1963, s. 20 f (vedlegg til st.prp. nr. 143 (1963-64)).

tredoblet, og var på 104 millioner kroner i 1961. Subsidiene utgjorde en betydelig og også økende del av fiskernes inntekter. I 1958 hadde subsidiene stått for knappe elleve prosent av fiskernes lønnsvevne. To år seinere var den offentlige støtten andel nesten 19 prosent av fiskerinntektene, mens den i 1962 var økt til ca. 30 prosent. Bak disse tallene skjuler det seg imidlertid store forskjeller mellom de ulike delene av norsk fiskerinæring. I sildefisket var støtten mest omfattende. Bakgrunnen var svikt i fangstene for snurpeflåten og et kraftig tilbakeslag i markedsforholdene for sildemel. Inntektstapene førte til betydelige krav om støtte fra staten, og subsidienes andel av lønnsvevnen til sildefiskerne utgjorde hele 64 prosent i 1961 og 55 prosent i 1962.

Systemet før hovedavtalens innføring i 1964 var at myndighetene forhandlet direkte med hvert enkelt lag om prisstøtte. Imidlertid førte dette til konkurranse mellom de forskjellige salgslagene, noe som satte Norges Fiskarlag i en vanskelig situasjon. I boka *Fra skårunge til høvedsmann* om Fiskarlagets 50-årige historie beskriver Hallenstvedt og Dynna dilemmaet slik:

Fiskarlaget var (...) i en lite ønskelig situasjon. Om et salgslag hadde kjørt seg fast i forhandlingene og ba om fiskarlagets støtte og fikk den, så ville det lett oppstå misnøye i andre salgslag. Fikk derimot laget ikke støtte, ville det rimeligvis ikke bli tatt særlig godt opp innenfor vedkommende salgslag.²⁰

Både myndighetene og salgslagene uttrykte ønske om å få til en samordning av forhandlingene om de statlige støtteordningene.²¹ Fra statens side var forhandlinger med hvert enkelt slagslag arbeidskrevende og kostbart. Også salgslagene var utilfredse med ordningen, og i 1958 vedtok Norges Råfisklag at lagets forhandlinger med myndighetene skulle være midlertidige, og at det ikke var salgslagets ansvar å få til akseptable lønnsforhold for fiskerne. Under støtteforhandlingene i 1959 ble det gjort forsøk på å samordne kravene fra flere av salgslagene, men det å få tolv ulike organisasjoner til å tale med én stemme i forhandlinger med staten om fiskeristøtte skulle vise seg å være umulig på dette tidspunkt. Men fra begynnelsen av 1960-tallet var det Norges Fiskarlag som førte forhandlinger på vegne av alle fiskerne. Med dette ble det knesatt en viktig arbeidsdeling mellom organisasjonene på fiskersiden: Salgslagenes oppgave var å sørge for avsetning av fisken til den høyeste pris som var mulig å oppnå i markedet, mens Norges Fiskarlag hadde et overordnet ansvar for fiskerienes lønnsomhet, fiskernes inntekter, og andre faglige og sosiale spørsmål som angikk fiskernes arbeidsforhold. Og i 1962 aksepterte Lønns- og Prisdepartementet Norges Fiskarlag som sin legitime motpart i forhandlinger om støttetiltak. Dermed hadde Fiskarlaget overtatt salgslagenes tidligere rolle ved forhandlingsbordet med staten.

Forhandlingene som Norges Fiskarlag førte med myndighetene foregikk ikke etter noe fast avtaleverk. Men dette endret seg da den nye hovedavtalen for fiskerinæringen kom på plass i 1964. I avtalens paragraf 6 heter det følgende: ”Norges Fiskarlag kan kreve forhandlinger om støttetiltak når lønnsvevnen under normale fangstforhold for vanlig godt

²⁰ Hallenstvedt & Dynna 1976: 358.

²¹ Christensen & Hallenstvedt 2005: 150.

drevne og vel utstyrte fartøyer som driver helårsfiske, etter lagets oppfatning ikke står i rimelig forhold til inntektene i andre næringer.”²² Malen for å beregne fiskernes inntekter skulle være lønnsnivået til industriarbeiderne. Det er også verdt å legge merke til at en av de uttalte målsettingene bak hovedavtalen var at den offentlige støtten til fiskeriene skulle føre til en varig bedring av lønnsomheten i fisket. Salgslagenes rolle i forbindelse med fiskeristøtten etter at hovedavtalen var innført, ble nå å fordele og forvalte subsidiene til fiskerne de representerte, en rolle de hadde helt fram til fiskeristøtten ble endelig avviklet.

Til tross for at målsettingen bak hovedavtalen var et mer lønnsomt fiske, fortsatte næringen å slite med dårlig lønnsomhet i de kommende årene. Og når inntektene til fiskerne gikk ned, utløste dette krav fra Norges Fiskarlag om ytterligere økning i de statlige overføringene. På begynnelsen av 1970-tallet var statsstøtten på omkring 180 millioner kroner pr. år.²³ I 1975 økte imidlertid støtten kraftig, til 415 millioner. Året etter var statsstøtten kommet opp i mer enn en halv milliard kroner. På 1980-tallet fortsatte veksten i overføringene, og i årene 1980, 1981 og 1985 utgjorde prisstøtten om lag 600 millioner kroner årlig.²⁴

I samtiden var den statlige fiskeristøtten relativt ukontroversiell i den politiske debatten. Utspillet til byråsjef Bjørn Brochmann i Fiskeridepartement kom derfor som en brannfakkell i det fiskeripolitiske ordskipet, da han i 1980 gikk ut offentlig og proklamerte at fiskerisubsidier førte til en ulønnsom fiskeflåte, og at den offentlige fiskeristøtten medførte en overkapasitet som i sin tur representerte en trussel mot fiskeressursene.²⁵ Brochmanns utspill ble sterkt kritisert da det kom, men i ettertid har denne analysen fått allmenn aksept.

I 1978 kom det en tilvekst til floraen av lovbeskyttede salgslag i norsk fiskerinæring, da Fiskeoppdretternes Salgslag A/L (FOS) fikk lovbeskyttelse i henhold til råfiskloven. Det ble forbudt å omsette oppdrettet laks, stillehavslaks, ørret, regnbueørret og røye dersom råfisken ikke var omsatt gjennom eller med godkjenning av FOS.²⁶ Settefisk var unntatt. Før lovbeskyttelsen til FOS kom hadde det vært fri omsetning av oppdrettsfisk. I 1985 ble virkeområdet til FOS utvidet til å gjelde også oppdrettet krepsdyr og bløtdyr. Oppdrettstorsk og -kveite ble imidlertid unntatt fra FOS i 1990. Etter at FOS gikk konkurs i 1991 har omsetningen av oppdrettsfisk ikke vært underlagt råfiskloven.

Perioden etter 1945 og fram til rundt 1990 kan betegnes som den korporative fase i norsk fiskerihistorie. Perioden var preget av sterke organisasjoner med betydelig innflytelse over fiskeripolitikken, særlig på fiskersiden. Staten spilte også en betydelig rolle, særlig med hensyn til fiskeristøtten. Men mens eksportørene hadde sine bransjeorganisasjoner

²² St.prp. nr. 7 (1964-65), s. 1.

²³ NOU 1977: 51 Inntektsutjæmnende støttetiltak i fiskerinæringen, s. 7.

²⁴ Isaksen & Dreyer 1999: 12.

²⁵ Brochmann 1980 og Brochmann 1981.

²⁶ NOU 1992: 36 Krisa i lakseoppdrettsnæringa, s. 54.

og sine eksportutvalg, er det et påfallende trekk at fiskekjøperleddet gjorde seg så lite gjeldende i denne perioden. I den neste fasen skulle dette endre seg, ved at kjøpersidens stemme ble sterkere. Og med det ble råfiskloven satt under et mye sterkere press enn tidligere.

Råfiskloven under nye samfunnsmessige betingelser (1990-2010)

Som nevnt ovenfor vil praktiseringen av råfiskloven og utøvelsen av loven gjennom de ulike salgslagene til enhver tid være preget av de økonomiske og politiske betingelsene i samfunnet og av de mer interne endringer i selve fiskerinæringen. I denne sammenheng utgjør 1990 et karakteristisk skille, økonomisk, politisk og organisasjonsmessig. Den viktigste begivenheten var trolig lukkingen av kystfisket – en begivenhet som falt sammen med avviklingen av prissubsidier, nye organisasjonsdannelser, en økt globalisering av fiskeindustrien og et generelt mer næringsliberalt klima i samfunnsdebatten, som ikke minst fikk konsekvenser for eksportorganiseringen.

Selve lukkeprosessen er beskrevet i detalj av Christensen og Hallenstvedt (2005) og Hersoug (2005). Her skal prosessen bare kort skisseres som en bakgrunn for etableringen av et nytt saksfelt for salgslagene, nemlig kvotekontroll. Etter at totalkvoter (TACs) for lengst var innført for alle viktige fiskeslag, var det fortsatt anledning for norske fiskere å fortsette fisket med passive redskaper. Dette var en ordning som russerne etter hvert hadde sett seg lei på, derav kravet om at også kystflåtens fiske etter torsk og hyse med passive redskaper måtte kvotereguleres. Det skjedde i prinsippet fra 1986 og ut over, men takket være store totalkvoter ble effekten først merkbar gjennom torskekrise i 1989, da TAC ble redusert til 340 000 tonn, ned fra 630 000 tonn i 1988. I 1989 ble torskekvoten oppfisket allerede midt i april, før mange av de minste båtene hadde rukket å komme seg på havet, og med utsikt til landligge resten av året. Parolen ble ”Aldri mer 18. april!” – i den betydning at et nytt reguleringsystem måtte introduseres for å hjelpe spesielt de torskeavhengige fiskerne gjennom torskekrise. Løsningen ble som kjent et individuelt fartøykvotesystem, med betinget omsettelighet (kvote kunne bare omsettes sammen med fartøy, etter godkjenning fra fiskerimyndighetene). Fartøyene ble delt i to grupper, Gruppe I med garanterte fartøykvoter og Gruppe II med maksimalkvoter innenfor en gitt totalkvote, basert på prinsippet om olympisk fiske, det vil si, stengning av fisket når totalkvoten er nådd. Inndelingen skjedde etter en vurdering av fangstene i årene 1987-1989, som ble lagt til grunn som kvalifikasjonskriterium. Gruppe I omfattet ved introduksjonen ca. 3500 fartøy mens Gruppe II omfattet ca. 4200 fartøy. Ordningen ble i hovedsak utformet av Fiskeridirektoratet, men fikk støtte fra Norges Fiskarlag, som en *midlertidig* ordning, inntil fangstforholdene igjen ble normalisert. I motsetning til i Canada ble torskekrise i Norge særdeles kortvarig, med tilnærmet normale kvoter allerede fra 1993, men da var det liten stemning for en tilbakevending til systemet med fri adgang. Fiskerne i Gruppe I hadde for lengst funnet ut at rettighetene hadde en verdi, og fiskerne i Gruppe II hadde ikke politisk gjennomslag for en retur til det gamle systemet. Fartøykvoteordningen har seinere vært utsatt for en rekke modifikasjoner, både med hensyn til størrelsesinndeling (Finmarksmodellen), omsettelighet og skjæringsdatoer, men hovedstrukturen har nå ligget fast i over 20 år.

Reformen fikk omfattende konsekvenser for praktisering av råfiskloven og for salgslagene. Mens salgslagene tidligere var viktige med hensyn til å kontrollere at totalkvotene ikke ble overskredet, ble de nå pålagt å sørge for at fartøyeierne holdt seg innen sine individuelle kvoter – en oppgave som ble særlig krevende for Råfisklaget, som hadde flest fartøyer med leveranser. Økt vekt på ressurskontroll var ikke like populært i alle salgslag, og mange i styrende organer mente at det å kontrollere andre fiskere var problematisk, spesielt når overskytende fangst ble inndratt og solgt til inntekt for staten. Svaret fra fiskerimyndighetene var imidlertid like klart; ressurskontrollen var en motytelse for den monopolstilling salgslagene hadde både med hensyn til omsetning og prisfastsettelse. Ved revisjon av saltvannsfiskeriloven i 2008 ble dette ytterligere understreket ved at den nye *havressursloven* inneholder viktige bestemmelser om nasjonal ressurskontroll, som gir fiskesalgslagene en viktigere rolle enn tidligere (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008)).

Men også forretningsdriften ble påvirket av eksterne krefter på 1990-tallet. Som ledd i EØS avtalen i 1992 måtte Norge forplikte seg til å slutte med prissubsidier på fisk – et system som hadde vært virksomt helt siden 1930-tallet og som tidligere nevnt ble institusjonalisert med opprettelsen av Hovedavtalen i 1964.²⁷ For salgslagene betydde det at den bufferen som tidligere var til stede mellom prisene på eksportmarkedet og fiskernes inntekter ikke lenger fungerte, noe som i sin tur la press både på fiskerne og på salgslagene. For fiskerne betydde det økt press i retning av strukturtilpasning (flere kvoter per båt), mens for salgslagene betydde det økt press på omsetningsavgiftene, som ble redusert i flere omganger og på å kvitte seg med ulønnsomme datterselskaper. Mens idéen med egne bedrifter opprinnelig hadde vært at salgslagene skulle sikre fiskerne mottak og i tillegg kunne kontrollere priser og kostnader, viste det seg over tid at de fleste av disse bedriftene ble massive tapssluk. Verst var Nordfisk ("Kuba") i Svolve og FerskfiskSalg i Trondheim, hvor det akkumulerte tapet i løpet av en 45-årsperiode kom opp i over hundre millioner kroner. Også i sildesektoren ble de fiskereide fabrikkene og det felles salgsselskapet Nordsildmel etter hvert et tapsprosjekt, og sildemelfabrikkene ble over tid enten nedlagt eller solgt til private interessenter.

Men også dynamikken internt i fiskerinæringen fikk konsekvenser for praktisering av loven og hvordan salgslagene innrettet seg. Mange har vært opptatt av å "vingeklippe" råfiskloven og ikke minst de to mektigste salgslagene, Råfisklaget og Sildesalgslaget. I 1998 ble de endelig bønnhørt, ved at kjøpergodkjenningen ble flyttet fra salgslagene til Fiskeridepartementet. Det fikk minimale økonomiske konsekvenser, ved at ordningen med kjøpergarantier ble opprettholdt, slik at salgslagene kunne suspendere kjøpere som overskred garantien. Derimot hadde det en viktig symbolsk effekt, ettersom spesielt Råfisklaget i mange år hadde foretatt selvstendige vurderinger av hvor det var ønskelig med flere kjøpere og hvor det var tilstrekkelig. Av naturlige grunner var dette noe som ergret kjøperne spesielt, og tilhengere av næringsfrihet mer generelt. Bortfallet av kjøpergodkjenning bidro dermed til at spesielt Råfisklaget fikk en noe mindre framstående posisjon i forhold til distriktpolitikken, en rolle som de øvrige salgslagene hadde oppgitt langt tidligere. Samtidig må det nevnes at Råfisklaget også etter den tid har

²⁷ Holm 1991.

brukt store ressurser på etablering av mottaksstasjoner, spesielt i Nord-Troms og Finnmark, noe som har bidratt til å sikre mottak der foredlingsindustrien er nedlagt.

Den mest dramatiske endringen i loven og praktiseringen av den kom imidlertid innenfra, fra fiskernes egne rekker. Bakgrunnen var kort fortalt at salgslagene og Norges fiskarlag tidlig hadde laget en arbeidsdeling seg imellom. Salgslagene sto for fiskernes økonomiske interesser, mens Norges Fiskarlag var ansvarlige for de fagpolitiske. Helt fram til 1990 hadde Norges Fiskarlag ingen seriøse konkurrenter, eller mer presist, alle konkurrerende organisasjoner var etter hvert fusjonert inn i Norges Fiskarlag som såkalte gruppeorganisasjoner. Men fagorganisasjonen, bestående av fylkeslag og distriktslag, hadde vesentlig dårligere økonomi enn salgslagene. Spesielt Råfisklaget ble relativt tidlig en tung økonomisk aktør, og kunne i en årrekke bidra til driften av Norges Fiskarlag gjennom betaling for viktige tjenester, via den såkalte serviceavgiften. Men da det oppsto en konkurrerende fiskerorganisasjon, som ikke tok sikte på en inkorporering i Norges Fiskarlag, begynte problemene. Norges Kystfiskarlag fant det helt urimelig at deres medlemmer skulle måtte betale en serviceavgift til Norges Fiskarlag, som framsto som en konkurrerende fagorganisasjon. I tillegg hadde medlemmer av Kystfiskarlaget ingen mulighet til å komme inn i salgslagenes styrende organer, en rett som var forbeholdt medlemmer i fylkesfiskarlagene og gruppeorganisasjonene organisert innen rammen av Norges Fiskarlag.

Da begge fagorganisasjoner sto hardt på sitt, gikk saken til retten, og i Høyesterett vant Norges Kystfiskarlag, i den betydning at salgslagenes overføring av midler til Norges Fiskarlag ble funnet å være lovstridig. Det medførte i første omgang at Norges Fiskarlag kom i en svært vanskelig økonomisk situasjon og ble berget takket være lån fra salgslagene – lån som seinere ble avskrevet. For salgslagene innebar det at både representantskap og styrer måtte reorganiseres, og i Råfisklaget kom Norges Kystfiskarlag inn med fire medlemmer i representantskapet og én i styret. Prinsippet om organisasjonsfrihet blant fiskerne ble ettertrykkelig fastslått, noe som medførte varige endringer både i fagorganisasjonen og i salgslagene. Til og med uorganiserte fiskere ble nå i prinsippet akseptert som eiere og medlemmer, men de praktiske vanskelighetene med å samle disse medførte at muligheten for valg og deltakelse så langt ikke har lyktes.

På 1990-tallet skjedde det også endringer av mer positiv karakter, initiert av salgslagene selv. For Råfisklaget var den viktigste *oppgjør gjennom laget*, en ordning som for lengst var etablert i Sildesalgslaget. Ordningen innebærer at fiskerne ved salg har en garanti for at pengene kommer inn på konto seinest tre uker etter salg, helt uavhengig av hva som eventuelt måtte skje med kjøperen ved for eksempel betalingsproblemer eller konkurs. Ordningen innebærer betydelig økonomisk risiko for lagene, og i Råfisklagets tilfelle har det under vinterfiske ofte en kreditteksponering på mer enn 600 millioner kroner per uke. Det betyr at laget må ha en solid kapitalbase, noe som har vist seg vanskelig å vedlikeholde på 2000-tallet. Driftsutgiftene har i flere år vært større enn driftsinntektene, og laget har bare klart seg rimelig bra takket være kapitalinntekter fra innskudd og aksjer. Andre lag har hatt større finansielle problemer, noe som har ført til både konkurs og reorganisering.

Mens oppgjør gjennom laget var en stor suksess og bidro mye til fiskernes positive oppslutning, var forsøkene på å etablere en kvalitetsdifferensiert pris på 1990-tallet mindre heldig. Forsøk på e-pris i Råfisklaget måtte oppgis etter få år og selv om trekk som følge av dårlig kvalitet fortsatt er en mulighet, er dette i praksis vanskelig når etterspørselen gjennomgående er større enn tilbudet. Forsøk på å etablere gulvauksjoner for ferskfisk etter europeisk modell ble heller ingen suksess, ettersom både antall tilbydere og antall kjøpere ble for lite til å forsvare de omfattende kostnader tilknyttet driften. Derimot ble auksjon av råstoff som ble mottatt på nøytrale fryselagre etter hvert en omfattende aktivitet for flere av salgslagene. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag var tidlig ute med støtte til slike fryselagre, i første rekke tilknyttet leveranser fra banklineflåten, mens Råfisklaget fulgte opp på 1990- og 2000-tallet. Her var det særlig omleggingen av leveransene fra den russiske trålflåten, fra fersk til frosset råstoff, som tvang fram en ny struktur. Gjennom mottak på fryselagre kunne fisken sorteres og partiene deles opp, slik at flere kjøpere kunne delta i auksjonene.

Med økende vekt på næringsliberalisering i samfunnet for øvrig, ble også minsteprisordningen utsatt for et stadig sterkere press. Også her markerer 1990 et tidsskille, ved at Moxnesutvalget leverte sin sluttinnstilling dette året.²⁸ Utvalget hadde som oppgave å utrede fiskeindustriens organisering og rammevilkår, og har i ettertid blitt mest kjent for å foreslå en fullstendig oppheving av fiskeeksportloven og lagt grunnen for dagens næringsorganisering på produsentsiden. Men utvalget vurderte også råfiskloven, og innstillingen følger kjente spor med tanke på minsteprissystemet, kjøpergodkjenning, dirigeringsplikt, leveringer fra utenlandsk flåte og avgiftsnivå. Kort fortalt gikk representantene for foredlingsleddet inn for en omfattende liberalisering, mens fiskerrepresentantene med enkelte unntak forsvarte eksisterende lov. Utvalgets forslag fikk imidlertid stor oppmerksomhet, og flere tunge næringsaktører fulgte opp kravene om en mer likestilt forhandlingssituasjon og ikke minst mulighetene av å inngå langsiktige kontrakter. Seinere lanserte også Nærings- og handelsdepartementet nye forslag om liberalisering, men med liten effekt. Med unntak av at kjøpergodkjenningen falt bort og enkelte mer kosmetiske endringer, forble loven stort sett uendret. Noe av grunnen var at flere av kravene i praksis hadde begrenset støtte, også på kjøpersiden. Eksempelvis var spørsmålet om langsiktige kontrakter en kjernesak for kjøperne, med FHL og NHO som aktive pådrivere. Etter mange og lange forpostfektninger ble det i tilknytning til stortingsmeldingen om marin næringsutvikling ”De blå åker” initiert et prøveprosjekt mellom salgslagene og landindustrien. Prosjektet løp fra 1. august 2005 til 1. september 2007. I praksis var det bare de tre største slagslagene som kom til å benytte slike avtaler, med klart størst deltakelse i Sildesalgslaget (402 avtaler), fulgt av Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (70 avtaler). I Råfisklaget var interessen minimal med bare ni inngåtte avtaler. I en omfattende evaluering av prøveprosjektet finner Fiskeriforskning (2007) at ulike flåtegrupper har ulike erfaringer med slike avtaler. For noen har de fungert godt, mens andre er misfornøyde både med avtalenes form og med inngåtte priser. I hovedsak fungerer avtalene som en form for prissikring for fiskerne, mens kjøpersiden har vært opptatt av forutsigbar tilgang på råstoff. Etter prøveperiodens slutt har Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag videreført sitt tilbud om langsiktige avtaler,

²⁸ NOU 1990:24.

mens i de øvrige salgslagene har interessen vært liten, og Fiskeri- og kystdepartementet (2008) har tilkjennegitt at det heretter vil være opp til partene selv om og i hvilken utstrekning de vil inngå slike avtaler. Ifølge departementet er det ikke noe i råfiskloven som er til hinder for å tilrettelegge for langsiktige avtaler, noe som gjør det unødvendig å endre loven.

Mer substans var det i kravet om en mer likevektig forhandlingssituasjon med hensyn på prisfastsetting. Selve minsteprisen er ikke lovfestet, men følger som en naturlig konsekvens av at lagene selv står fritt (innen lovens rammer) til å fastlegge sine egne foretningsregler. I 2005 ble det oppnådd enighet om en prøveordning med bruk av en meklingsinstans dersom det ikke ble oppnådd enighet ved de obligatoriske prisforhandlingene. Avtalen ble inngått mellom Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd, Norges Fiskerlag, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) og Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL). Meklingsinstansen skulle bestå av to fagpersoner og en leder fra riksmeklingsmannsambetet. Det ble opprettet to nemnder, en for hvitfisk og en for pelagisk fisk. Ordningen trådte i kraft 1. januar 2007 og fungerte i to år, fram til utløpet av 2008. Meklingsinstansen var privat, slik at partene ikke var bundet av de foreslåtte løsningene, og slik at retten til å fastlegge minstepris fortsatt kunne anvendes.²⁹ Ordningen ble praktisert i alt åtte ganger, seks i pelagisk sektor og to i hvitfisksektoren.

Da ordningen ble evaluert i ettertid var meningene svært delte: Pelagisk sektor var vesentlig mer positive enn i hvitfisksektoren, og kjøperne langt mer fornøyd enn fiskerne. Men fortsatt var det et flertall i begge sektorer som ikke syntes at prøveordningen hadde gitt en bedre forhandlingssituasjon.³⁰ Noe av forklaringen på at meklingen i hvitfisksektoren ikke var noen suksess, kan trolig tilskrives at den siste meklingen fant sted under starten på finanskrisen, da presset på prisreduksjoner var som sterkest, og hvor det videre var klare uenigheter også mellom kjøperne. Prøveordningen kom etter et langvarig og massivt press fra kjøpersiden, som mente mekling skulle kunne bidra til å utjevne noe av maktforskjellen mellom kjøpere og fiskere. Foreløpig har Fiskeri- og kystdepartementet nøydt seg med å oppsummere evalueringen, uten å angi noen føringer for det videre arbeidet, noe som er naturlig, gitt at Stoltenberg-regjeringen langt på vei har fredet råfiskloven i denne stortingsperioden.

Råfiskloven – en umoderne lov i en moderne tid?

Råfiskloven beskyldes ved jevne mellomrom for å være ”umoderne”, især fra næringsliberalt hold. Blant fiskerne har en slik forståelse hatt liten oppslutning, selv om det er store variasjoner med hensyn på hvordan loven praktiseres i de ulike regioner og salgslag. Blant kjøperne er det naturlig nok motstand mot at salgslagene har monopol på prisfastsettelsen, selv om selve råfiskloven og måten lagene har bidratt til å stabilisere fiskernæringen også har betydelig støtte på kjøpersiden.

Selve loven har bare vært modernisert én gang siden 1938, nemlig i 1951 da loven ble permanent. Mindre endringer har imidlertid vært gjennomført etter behov i hele perioden,

²⁹ Fiskeri- og kystdepartementet. Meld. St. 8. (2009-2010).

³⁰ Kontali Analyse 2009.

og forskriftsverket har blitt endret ved jevne mellomrom, seinest i 2006. Ut fra framstillingen foran ser vi at tyngdepunktet i de oppgaver loven foreskriver og som lagene iverksetter har endret seg over tid. Ressurskontroll (*forvaltning*) har kommet inn som et helt sentralt element i loven og i alle lagenes virksomhet, mens *forenings*aspektet har kommet noe mer i bakgrunnen, selv om det fortsatt er slik at bare fiskere kan være medlemmer av lagene, som er organisert som samvirkeorganisasjoner. *Forretnings*-aspektet er stadig viktig, både for lagene som forretningsaktører og for fiskerne som selvstendige næringsdrivende. Ikke minst har det vært viktig for salgslagene å tilby sine medlemmer fordeler, på lik linje med det andre fagforeninger og organisasjoner kan tilby.

Loven har vist seg usedvanlig fleksibel, ettersom den kan anvendes for store og små salgslag, som omsetter helt ulike arter i svært forskjellige markeder. Omsetningsprinsippene er også ulike (ordinære kjøp, auksjon og overtaking av egen fangst), noe som igjen understreker at råfiskloven kan praktiseres svært fleksibelt og gir rom for ulike tilpasninger. Men de to monopolordningene har ligget fast siden starten, selv om selve minsteprisordningen ikke ble praktisert før i 1958. Få er i dag interessert i å endre på selve førstehåndsomsetningen. En ordning tilsvarende frivillige produsentorganisasjoner (PO-er) som i EU ville medføre at staten måtte investere tungt på kontrolliden – ettersom salgslagene i dag gjennomfører en vesentlig del av arbeidet med ressurs- og kvotekontroll. Salgslagene har gjennomgående også vist seg atskillig mer innovative og effektive enn fiskeriadministrasjonen når det gjelder å innføre IT-løsninger som forvaltningen stadig trekker veksler på. Den eksklusive retten til å fastsette minstepriser har imidlertid mindre politisk støtte enn tidligere. Finanskrisen i 2009 bidro ytterligere til å understreke at prisfastsettingen fungerer problematisk når markedet endrer seg raskt, noe som medfører at fastlagte minstepriser blir liggende høyere enn gjeldende verdensmarkedspriser. I en situasjon uten subsidier må prisene justeres fortløpende, dersom produsentene ikke skal pådra seg vesentlige tap. Samtidig er det grunn til å minne om at i mer normale situasjoner, som i perioden 2001-2009, har faktisk pris gjennomgående ligget over fastlagt minstepris.³¹ Ifølge Asche er det lite som tyder på at salgslagenes minstepriser har vært i utakt med utviklingen på et stadig mer globalisert verdensmarked for fiskeråstoff.³²

Når det gjelder minsteprisordningen har en i dagens situasjon i prinsippet fire valg: 1) fortsette som før, 2) innføre en voldgiftsinstans, 3) innføre frivillig mekling (som tidligere utprøvd), eller 4) avvikle minsteprisordningen. Ved voldgift vil partene måtte akseptere de løsninger det blir oppnådd enighet om, mens en ved frivillig mekling stadig har mulighet til å forkaste løsningen og komme tilbake med en fastlagt minstepris. Ingen av alternativene er kostnadsfrie, i den betydning at valget vil generere mye politisk støy, både innad i fiskerinæringen og i forhold til det større politiske miljø. Alternativ 4 som innebærer fri prisdannelse, vil i flere tilfelle kunne åpne for misbruk av monopolmakt, ved at det bare eksisterer én kjøper innen et større område, hvor begrenset mobilitet vil hindre spesielt mindre fartøy å gå til andre mottakere. Men også den omsetningsform som gjerne foretrekkes av fagøkonomer, nemlig auksjon, kan undergraves dersom det blir for

³¹ Fiskeri- og kystdepartementet. Meld. St. 8. (2009-2010).

³² Asche 2010.

tett integrasjon mellom fiskere og kjøpere – jf. stadige diskusjoner om at vertikalt integrerte fartøy får bedre vilkår enn de uavhengige fartøyene.³³ Færre kjøpere og færre fartøy har utvilsomt gjort omsetningen vesentlig enklere enn for 50-60 år siden, men fortsatt er det i noen områder og i noen fiskerier så mange fartøyer og så store kvanta som skal ilandføres på kort tid at en dirigeringsinstans vil være påkrevet, dersom en skal unngå leveringsproblemer.

Da råfiskloven ble innført var forholdene dramatisk forskjellig fra i dag, både med hensyn på flåtestruktur og foredlingsstruktur. Maktforholdene var også høyst ulike, med få og relativt sterke kjøpere i forhold til 100 000 fiskere med svært begrenset makt, både politisk og økonomisk. Råfiskloven bidro til å endre dette maktforholdet, ved at fiskerne i Norge gjennom økonomisk og faglig organisasjon etter hvert ble en maktfaktor, selv om antall fiskere har gått ned, jevnt og trutt siden 1946. Fiskerne ikke lenger en truet, fattig gruppe, underlagt mektige fiskekjøpere, som trenger statlig beskyttelse for å oppnå akseptable kår. I dag er *fisken* truet i sterkere grad enn fiskeren, noe som også gjenspeiles i den nye havressursloven og i den vekt som legges på å redusere illegalt, uregulert og urapportert fiske (IUU). Forutsetningen for en bærekraftig fiskerinæring er imidlertid at kontrollen med kvanta, redskaper og områder fungerer best mulig. Her vil råfiskloven og salgslagene fortsatt kunne spille en sentral rolle, noe Fiskeridirektøren har gitt uttrykk for ved flere anledninger. Kontrolloppgavene og salgslagenes viktige rolle her er således én viktig grunn til at loven har overlevd så langt.

At retten til ensidig å fastsette minstepris også har overlevd i en tid med stadig større næringsliberalisering, er mer komplisert å forstå. Forklaringen ligger trolig i en kombinasjon av politiske og økonomiske faktorer. I utgangspunktet har den makt loven gir lagene blitt forvaltet på en svært varsom måte. Spesielt etter 1990 har lagene sjelden ønsket å sette saken på spissen, og prøveordninger i forhold til langtidskontrakter og mekling har vært gjennomført, selv om det gjerne har tatt lang tid å oppnå konsensus internt. Lagenes rett til dirigering har også vært brukt kun i unntakstilfelle. Gjennomgående må det sies at samtlige salgslag har opptrådt svært ansvarlig, noe som har bidratt til at Fiskeridepartementet sjelden har grepet direkte inn i lagenes drift, unntatt gjennom oppfordringer og drøftinger med lagene. Dernest kommer at loven har bidratt til at omsetningen av fisk i Norge skjer på en oversiktlig og forutsigelig måte – noe som også verdsettes av kjøpersiden. Det har ikke minst sammenheng med at også kjøperne i en lang periode (fram til ca. 1990) profiterte på den omfattende statsstøtten som ble gitt. Hele det korporative systemet ble godt ”smurt”, fram til at statsstøtten ble avviklet. Ser vi på utviklingen i antall fartøy, fiskere og foredlingsbedrifter er det åpenbart at salgslagene ikke har kunnet stoppe utviklingen mot en stadig mer effektiv næring, med færre arbeidsplasser både på sjø og land og dermed også av mindre betydning rent distriktpolitisk. Spissformulert kan det sies at loven og lagenes opptreden har bidratt til å *forsinke* raske omstillingsprosesser, ved å fungere som en buffer mellom prisutviklingen på et stadig mer globalisert fiskemarked og de inntekter norske fiskere har kunnet oppnå. Hvis vi skulle gjette om den hypotetiske utviklingen *uten råfisklov* med fri omsettelighet,

³³ Lorentsen 2005.

som i oppdrettsnæringen, ville vi trolig ha sett en mye sterkere vekt på strukturtilpasning både på sjø- og landsiden. Vi ville hatt færre båter og færre bedrifter, og trolig en sterkere sentralisering til noen utvalgte fiskerimiljøer.

Dette bringer oss over på et siste aspekt, som har å gjøre med lovens (og lagenes) legitimitet, både i fiskerinæringen og i samfunnet for øvrig. I takt med at flåten og foredlingsleddet effektiviseres og antallet fiskere reduseres, så reduseres også næringens sysselsettingsmessige og bosettingsmessige betydning. Mens politisk og økonomisk støtte til fiskerinæringen lenge kunne forsvares med at den gjorde sitt til å opprettholde bosetting og sysselsetting langs hele kysten, har utviklingen spesielt etter 1990 bidratt til å løse opp denne tette koplingen. I takt med at Norges Fiskarlag i økende grad har blitt en interesseorganisasjon for *kvoteiere*, og dermed frasagt seg et eksplisitt ansvar for bosetting og sysselsetting, har støtten fra den øvrige kystbefolkningen også blitt redusert. Jo mer fiskesalgslagene blir sett på som rene laugsorganisasjoner, som primært forsvarer rettighetene til en privilegert elite (av kvoteiere), jo større blir utfordringene med sikte på å beholde dagens lov. Det gjelder også de uomtvistelige positive sidene ved loven som går på ressurskontroll, reduksjon av risiko og forutsigelighet i markedet. Det stiller salgslagene (og dermed loven) overfor et dilemma med hensyn på hvem som kan bli medlemmer av lagene og dermed bidra til å bestemme politikken. En stadig snevrere medlemsbasis vil ha økende problemer med å forsvare de privilegier loven tross alt gir fiskerne. Til nå har det vært tilstrekkelig å peke på at ressurskontrollen er den ”pris” salgslagene må betale for å beholde sine monopolprivilegier. Om dette er tilstrekkelig i fremtiden gjenstår å se.

Så langt har de fleste forsøk på å modernisere råfiskloven møtt liten suksess når allmenne næringspolitiske prinsipper skal brynes mot de spesielle forhold som fiskerinæringen tross alt representerer, med et stort antall aktører, et naturgrunnlag med store årevisse variasjoner og med markeder som blir stadig mer internasjonale og hvor prissvingninger hører til dagens orden. Paradoksalt nok gir Næringslovutvalget (1998) noe av forklaringen, ved å peke på at salgslagene også kan ha hatt andre målsettinger enn det å maksimere profitten, slik som det å vedlikeholde en geografisk spredt flåte bestående av ulike fartøy, herunder en omfattende kystflåte. Mye tyder på at dette også er målsettinger som har stått sterkt på Stortinget, med et visst unntak for Fremskrittspartiet. Spissformulert, et stadig sterkere næringsliberalt klima har hatt et begrenset nedslag i fiskeripolitikken. Ikke bare har råfiskloven overlevd, men det har også deltakerloven, som begrenser hvem som har rett til å eie fiskefartøy. Det har selvsagt også sammenheng med at kjøpersiden også har vært splittet og relativt svakt organisert. I møte med en samlet fiskerestand har vidtrekkende forslag om avskaffing eller full modernisering av råfiskloven sjelden kommet lenger enn til utredningsstadiet. Erfaringene fra FOS-konkursen viser imidlertid at lovens eksistens i første rekke er basert på at den støttes og forsvares av de involverte næringsaktørene selv – i dette tilfellet av fiskerne. Den dagen da store deler av de organiserte fiskerne selv ikke ser behovet for lovbeskyttelse, vil loven relativt enkelt kunne avskaffes. Så langt har kombinasjonen av forening, forretning og forvaltning vist seg levedyktig under svært skiftende betingelser, både i samfunnet og i fiskerinæringen.

Litteratur

- Asche, F. 2010: Økonomiske konsekvenser av minstepris: Hvem beskyttes mot hva <http://www.fiskerifond.no/files/projects/attach/asche-11032010.pdf>
- Brochmann, B. 1980: Distrikts-Norge bør ikke opprettholdes gjennom sysselsetting som er verre enn å gjøre ingenting! *Fiskets Gang* 66 (49), s. 767-771.
- Brochmann, B. 1981: Virkninger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene, *Sosialøkonomen*, nr. 2, 1981.
- Christensen, P. og A. Hallenstvedt 1990: *På første hånd. Norges Råfisklag gjennom 50 År*. Tromsø.
- Christensen, P. og A. Hallestvedt 2005: *I kamp om havets verdier. Norges Fiskarlags Historie*. Trondheim.
- Finstad, B-P. 1993: Fiskerinæringen i Finnmark under okkupasjonen. Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Tromsø.
- Fiskeriforskning 2007: Langsiktige avtaler – erfaringer og vurderinger. *Fiskeriforskningsrapport nr. 2007/21*. Tromsø.
- Fiskeridepartementet, Innstilling om støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene, avg. 29. januar 1963.
- Fiskeri- og kystdepartementet 2010: Meld. St. 8. (2009-2010) Melding til Stortinget. Gjennomføring av råfisklova og fiskeeksportlova i 2007 og 2008.
- Fiskeri- og kystdepartementet 2008: St.meld. nr.13 (2007-2008) Om gjennomføring av råfiskloven og fiskeeksportloven i 2005 og 2006.
- Grønnevetutvalget 2004: Økt verdiskaping i fiskeindustrien. Oslo; Fiskeridepartementet
- Hannesson, R. 1990: En samfunnsøkonomisk lønnsom fiskerinæring. Struktur, gevinst og forvaltning. Rapport utarbeidet for Administrasjons- og arbeidsdepartementet. Bergen; Fiskeriøkonomisk institutt, NHH:
- Hersoug, B. 2005: *Closing the commons. Norwegian fisheries from open access to private property*. Delft; Eburon.
- Holm, P. 1991: Særinteresser versus allmenninteresser. Om hovedavtalen for fiskerinæringen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 32 (2), s. 999-119.
- Isaksen, John R. & Dreyer, Bent: Effekter av fiskerisubsidier, Fiskeriforskning, *Rapport 18/1999*, Tromsø, 1999, s. 12.
- Kontali Analyse 2009: Prøveordning med meklingsinstans ved uenighet om prisfastsettelsen på fisk i første hand – gjennomgang og vurdering. Fiskeri- og kystdepartementet.
- Lorentzen, T. 2005a: Omsetningsformer og kontrakter i pelagisk sektor. *SNF rapport nr. 08/05*. Bergen; SNF/NHH.
- Lorentzen, T. 2005b: Verdiskaping i fiskeindustrien. *SNF rapport nr. 09/05*. Bergen; SNF/NHH.
- Naastad, Nils E.: Sildelag og sildelov. Dannelsen av sildesalgslagene i 1927 og 1928, og gjennomføringen av sildeloven i 1929-30, hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Trondheim 1982.
- Nordstrand, Leiv: *Fiskeridirektøren melder. Fiskeridirektoratet 1900-1975*, Bergen 2000.
- NOU 1977: 51 Inntektsutjammende støttetiltak i fiskerinæringen.
- NOU 1990: 24 Fiskeindustriens organisering og rammevilkår (Moxnesutvalget).
- Næringslovutvalget 1998: Modernisering av fiskerinæringen. Innstilling fra Fiskerilov-

Appendiks 1 – Historisk beskrivelse

- utvalget, et underutvalg til Næringslovutvalget. Oslo; Nærings- og handelsdepartementet.
- NOU 1992: 36 Krisa i lakseoppdrettsnæringa.
- Ot.prp. nr. 91 (1947).
- Ot.prp. nr. 63 (1951).
- Ot.prp. nr. 20 (2007-2008).
- Smith, E. 1979: *Organisasjoner i fiskeriforvaltningen* Oslo; Tanum-Norli.
- Stortingsforhandlinger 1947, bd. 7a.
- Stortingsforhandlinger 1951, bd. 8.
- St.prp. nr. 7 (1964-65).
- St.prp. nr. 66 (1969-70).
- St.meld. nr. 3 (1948).
- St.meld. nr. 19 (2004-2005) Marin næringsutvikling. ”De blå åker”. Fiskeri- og Kystdepartementet.